

П. С. КОРНІЄНКО

Петро Сергійович Корнієнко, кандидат юридичних наук, доцент, Національної академії статистики, обліку та аудиту

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ І ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Питання взаємовідносин держави та людини є практично невичерпним джерелом для досліджень і наукових пошуків. Реалізація конституційних прав та свобод людини й громадянина – головний критерій демократичності держави, основний її юридичний обов'язок.

Поширеним в науковому середовищі є визначення, згідно з яким забезпечення державою прав і свобод людини – це створення державою умов для їх здійснення. Визначаючи, у зв'язку з цим, одне з понять правозахисної діяльності, можна ствердити, що вона є діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, колективних та одноособових суб'єктів громадянського суспільства з недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина (юридичних осіб), а також з відновлення порушеного правомірною стану у цій сфері.

В українській юридичній науці цій проблемі приділяли увагу такі провідні вчені, як: М. І. Козюбра, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, П. Б. Стецюк, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. Шаповал та інші.

У юридичній науці на даний момент недостатньо розробленою залишається проблема співвідношення понять «правоохоронна діяльність» та «правозахисна діяльність». Це зумовлено тим, що до цього часу догма щодо примату держави над особою, хоч і заперечується на папері, міцно укорінена в свідомості значної частини вітчизняного наукового середовища.

Відтак діяльність усієї правоохоронної системи України до останнього часу була спрямована на захист насамперед державних інтересів. Після революційних подій 2013–2014 рр. ситуація має бути змінена докорінним чином.

Згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹.

Наведена норма-принцип Основного Закону нашої країни є часто цитованою в правовій літературі. Але ще й досі не чітко визначено ознаки правоохоронної діяльності, не розмежовано поняття правоохоронної діяльності та правозахисної діяльності, що створює суттєві поняттєво-категоріальні непорозуміння.

Близьким до істинного видається визначення, відповідно до якого правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушеного права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності².

Справді, термін «правоохоронна діяльність» стійко асоціюється з діяльністю правоохоронних органів, насамперед органів внутрішніх справ, хоча й не обмежується ними.

Водночас термін «правозахисна діяльність» асоціюється передусім з рухом за права людини та діяльністю громадських правозахисних організацій.

Хоча, відповідно до Конституції України, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, досить незвичними для сприйняття є такі поняття, як «правозахисні органи державної влади» чи «правозахисна діяльність держави».

Справді, в конкретно-політичних умовах одним із завдань правоохоронної діяльності органів державної влади може бути боротьба з правозахисними організаціями, а метою діяльності правозахисних організацій – обмеження влади (свавілля) правоохоронних органів.

О. Ф. Скакун підкреслює, що механізм охорони прав людини включає в себе заходи щодо профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи, а механізм захисту включає заходи щодо «відновлення порушених прав неправомірними діями та відповідальності особи, яка скоїла правопорушення. Без можливості захисту прав охорона прав буде неповною. Захист – це найбільш дійова охорона, другий її ступінь³.

Захист прав людини визначається також як примусові заходи, які у більшості випадків мають терміновий характер і спрямовані на попередження, припинення або пом'якшення порушень прав людини шляхом здійснення прямого дипломатичного, правового, військового, громадського тиску та використання інших засобів⁴.

У такому значенні зміст поняття «захист» навряд чи може бути застосований до діяльності правозахисних (неурядових) організацій, оскільки використання примусу є прерогативою виключно держави та державних правоохоронних органів. Недержавні, неурядові організації такими повноваженнями не наділяються. Якраз однією з особливостей їх діяльності є незастосування примусу, здійснення захисту прав шляхом проведення інформаційних, превентивних заходів, моніторингу ситуації на національному та міжнародному рівнях, контроль за виконанням законодавства та зобов'язань держави у галузі прав людини, правова та інша допомога тим особам, чий людські права були порушені.

Сама по собі етимологія та значення слів «захист» і «охорона», а також «захищати» та «охороняти» не є принципово різними, які можуть обумовлювати зміст означених термінів «правозахисний» та «правоохоронний». Тобто, філологічна різниця значення слів не є настільки принциповою як юридична. Найчастіше до правоохоронних органів відносять суд, прокуратуру, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки України та ін.

Наомість, навряд чи при визначенні змісту правоохоронної та правозахисної діяльності слід обмежуватись виключно наведеною логікою.

Відповідно до Закону України «Про міліцію» одним з основних завдань міліції в Україні є захист прав і свобод громадян, їхніх законних інтересів (правозахисна діяльність). Очевидно, що крім правозахисної діяльності до повноважень правоохоронних органів входить також запобігання правопорушенням, підтримання громадського порядку, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо⁵.

Реалізація правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод, безпеки особи здійснюється шляхом охорони та захисту прав особи. Юридичні гарантії забезпечення прав особи органами внутрішніх справ включають:

– гарантії охорони – знаходять вияв у порядку, засадах, межах застосування примусових заходів;

– гарантії захисту – втілюються в системі правових та організаційних засобів, спрямованих на припинення незаконного обмеження свободи особи, відміну незаконного правозастосовного акта⁶.

З одного боку, є підстави вважати, що обома вищевказаними поняттями може охоплюватися діяльність усіх державних органів і громадських організацій, хоча б у деякій мірі наділених правоохоронними та/або правозахисними функціями. З іншого – дане питання потребує більш вибіркового підходу.

Така неоднозначна ситуація з визначенням цих термінів пов'язується з відсутністю чіткого окреслення поняття не лише в науці, а й у законодавстві України. Як показує його аналіз, законодавець надто нечітко, суперечливо і непослідовно визначав це поняття у різних законах України, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів. Така ситуація не тільки свідчить про відсутність єдиного підходу у розумінні того, які органи є правоохоронними, не просто ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, а й негативно впливає на діяльність цих органів.

Проблема визначення суті правоохоронних органів полягає, на думку М. І. Хавронюка та М. І. Мельника, у тому, що існуючі законодавчі положення не дають достатніх підстав для того, щоб чітко визначити поняття «правоохоронні органи». Вони дають змогу визначити лише приблизний перелік таких органів та й то досить умовно, оскільки різними законами по-різному визначається статус одних і тих самих державних органів⁷.

Можна спробувати визначити правоохоронний орган державної влади як такий, де виконання правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, що у зв'язку з цим потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників якого законом пред'являються спеціальні вимоги та надаються спеціальні повноваження.

До головних правоохоронних функцій органів державної влади необхідно віднести:

1) профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); 2) захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); 3) охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності; 4) ресоціалізаційну (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); 5) оперативно-розшукову; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні порушення; 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення; 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів. До другорядних та допоміжних правоохоронних функцій слід віднести: контрольну (наглядову), дозвільну, правороз'яснювальну (у тому числі функцію надання правової допомоги), аналітичну та методичну, інформаційну, нормотворчу, координаційну функції⁸.

Таким чином, правоохоронна діяльність – це насамперед діяльність держави через спеціально створені нею органи, спрямована на захист правопорядку. Вона передбачає спеціальне матеріально-технічне забезпечення, озброєння тощо.

Виходячи із застосованого тут методу, можна стверджувати, що правозахисні організації – це, як правило, громадські неурядові організації, основним (титульним) завданням яких є захист прав і свобод людини та громадянина. Аналіз діяльності правозахисних організацій дає змогу визначити їх функції, зокрема: профілактичну; захисну; ресоціалізаційну; правороз'яснювальну; аналітичну та/або методичну; інформаційну; нормотворчу (частково); координаційну.

Наступний висновок полягає в тому, що жоден правоохоронний орган державної влади не може вважатися правозахисним органом, оскільки покликаний передусім охороняти право в його об'єктивному розу-

мінні. Разом із тим правозахисна діяльність є однією з важливих функцій (складовою частиною загального функціоналу) кожного правоохоронного органу державної влади, здійснення яких на нього покладено.

Це жодною мірою не означає, що відсутні підстави говорити про наявність правозахисних органів державної влади. Такими є ті, де за аналогією з правозахисними організаціями правозахисна функція є основою, наприклад – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У цьому плані окремого дослідження потребує визначення місця і місії судових органів державної влади. На нашу думку, найбільш вдалим буде не включати їх у зазначений розподіл, а залишити відзначити їх спеціальний статус, що не може бути вміщений у вужчі поняття правоохоронних чи правозахисних органів (організацій).

Оскільки, як було визначено вище, здійснення правоохоронної діяльності потребує наявності відповідних інструментів державного примусу, вона може реалізовуватись лише органами публічної влади. Правозахисна діяльність не потребує спеціального організаційно-державного механізму, а тому здійснюється як державними органами, так і недержавними організаціями.

Здійснення правоохоронної діяльності, суб'єктом якої є держава, передбачає застосування сили та примусу. Здійснення правозахисної діяльності, суб'єктом якої є як державні, так і недержавні організації, не вимагає застосування примусу (хоча відомі факти застосування сили з боку правозахисних організацій, опір правоохоронним органам, але така діяльність розглядалася як протиправна).

У правовій конституційній державі правоохоронна та правозахисна діяльність є дуже близькими за змістом і значенням. Водночас у перехідних державах чи державах з необмеженою владою необхідність охорони встановленого в державі правопорядку вступає в конфлікт з утвердженням універсального принципу верховенства права, що виявляє себе в межах правозахисної діяльності.

Створення відповідних правових умов, адекватної нормативно-правової бази для існування й розвитку вільного громадянина є першочерговим напрямом державної політики. Водночас досвід існування та розвитку незалежної української держави свідчить: відсутність ефективного механізму забезпечення реалізації законодавства про права людини, чинної системи державних і недержавних органів, що забезпечують реалізацію цього законодавства, призводить до небажаних наслідків. Справді, прийняття справедливих законів на основі Конституції та відповідно до неї є важливим завданням, що має засвідчувати реальне визнання й забезпечувати ефективну дію принципу верховенства права в Україні.

¹ Конституція України : прийм. на 5-й сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. 2-е вид, випр. і доп. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2010. – 571 с. – С. 22.

³ Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2011. – 704 с. – С. 206.

⁴ Словарь по правам человека (Извлечения). / А. Д. Джонгман, А. П. Шмидт. – Москва-Рязань, 1997. – 38 с. – С. 29.

⁵ Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.

⁶ Там само.

⁷ Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. 2-е вид, випр. і доп. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2010. – 571 с. – С. 9.

⁸ Маляренко В. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України / В. Маляренко. – К., 2004. – 200 с. – С. 37.

Резюме

Корнієнко П. С. Співвідношення понять і практики здійснення правоохоронної та правозахисної діяльності в Україні.

Стаття присвячена проблемі розуміння та здійснення правозахисної функції в Україні. Обґрунтовується практична необхідність виведення питань, пов'язаних з правозахисною діяльністю, з розряду дискусійних. Проведено аналіз наукового матеріалу, законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень Конституційного Суду України в даному контексті. Наводяться пропозиції щодо вирішення порушеної проблематики на теоретичному й практичному рівнях.

Ключові слова: правозахисна діяльність, правоохоронна діяльність, права і свободи людини і громадянина, гарантії прав і свобод людини і громадянина, суб'єкти правоохоронної та правозахисної діяльності.

Резюме

Корниенко П. С. Соотношение понятий и практики осуществления правоохранительной и правозащитной деятельности в Украине.

Статья посвящена проблеме понимания и осуществления правозащитной функции в Украине. Обосновывается практическая необходимость вывода вопросов, связанных с правозащитной деятельностью, из разряда дискуссионных. Проведен анализ научного материала, законодательных и других нормативно-правовых актов, решений Конституционного Суда Украины в данном контексте. Приводятся предложения по решению затронутой проблематики на теоретическом и практическом уровнях.

Ключевые слова: правозащитная деятельность, правоохранительная деятельность, права и свободы человека и гражданина, гарантии прав и свобод человека и гражданина, субъекты правоохранительной и правозащитной деятельности.

Summary

Kornienko P. Value concepts and practices of human rights activities in Ukraine.

The article is devoted to the understanding and implementation of human rights functions in Ukraine. Grounded practical necessity withdrawal issues related to human rights activities from the category of discussion. The analysis of scientific material, laws and other legal acts, decisions of the Constitutional Court of Ukraine in this context. We give proposals for solutions to the problems of impaired theoretical and practical levels.

Key words: human rights activities, the rights and freedoms of man and citizen, guarantees of the rights and freedoms of man and citizen, law enforcement entities and advocacy.

Отримано 8.10.2014

УДК 342.72/73(477)

О. С. ЛОТЮК

Ольга Степанівна Лотюк, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВИНИКНЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Кожна цивілізована держава, перш за все, дбає про гарантування прав та свобод людини, про її вільний розвиток. А де досягається найбільш гармонійний розвиток особистості як не на теренах громадянського суспільства. Але чому така проблематика актуальна саме у наш час? Чому не проводилося подібних досліджень за радянські часи?

Відповідь на ці питання очевидна. Громадянське суспільство одним із своїх головних завдань має вирішення протиріччя між індивідуальними та суспільними потребами. Громадянське суспільство є сферою, де протиріччя між особистим і суспільним неминучі, але вирішувані. Інтерес окремо взятого індивіда співіснує з інтересами суспільства.

Але визнання таких протиріч суперечило ідеології того часу. У радянському, соціалістичному, як його часто називали у літературі, суспільстві, інтереси соціальних груп, окремих громадян, єдині в основному, в головному, у визначенні генеральних перспектив розвитку суспільства і держави, – як зазначав свого часу В. А. Патюлін. Єдине неспівпадіння вчений бачив між інтересами сьогодняшнього дня і перспективними інтересами¹.

Метою даної статті є дослідження особливостей конституційно-правового регулювання відносин, пов'язаних із виникненням і функціонуванням інститутів громадянського суспільства, особливостей таких відносин.

Фундаментом побудови громадянського суспільства є конституційна норма. Однак, вивчення конституційно-правових проблем організації й функціонування громадянського суспільства частіше всього здійснювалося в науці конституційного права шляхом дослідження такого інституту громадянського суспільства як місцеве самоврядування. Вивченню цього інституту приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як М. О. Баймурагов, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, В. Д. Волков, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, В. П. Колісник, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, Н. Р. Нижник, М. П. Орзіх, Р. С. Павловський, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, В. Д. Яворський та ін.

Останнім часом почали з'являтися дослідження громадянського суспільства у контексті конституційного права як цілісного явища, а не за окремими його інститутами (*Берченко Г. В.* Конституційні засади громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Берченко Григорій Валерійович; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2012. – 20 с.).

Також слід зазначити, що становлення громадянського суспільства відбувається в умовах реформи державної влади і всіх сфер суспільного життя на основі Конституції України 1996 р. та спрямоване на збалансоване поєднання, рівноправного співробітництва і координації діяльності державних органів влади та недержавних структур: громадських об'єднань, асоціацій, рухів, спілок і т. д.

Термін «громадянське суспільство» відноситься до найбільш дискусійних. Відсутність єдиного поняття пов'язано частково із складністю самого явища. В українській науці громадянське суспільство ставало предметом дослідження частіше не в контексті конституційного права, а в контексті політології, соціології, філософії, історії та права.

Це призвело до помилкового уявлення про те, що поняття громадянське суспільство не є предметом дослідження в конституційному праві.